Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9813**

19. Wahlperiode 02.05.2019

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bettina Stark-Watzinger, Christian Dürr, Markus Herbrand, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8904 –

Aktuelle Entwicklungen im Bereich Sustainable Finance

Vorbemerkung der Fragesteller

Im März 2018 hat die EU-Kommission einen Aktionsplan zur Erarbeitung konkreter Maßnahmen für die Berücksichtigung von Environmental-, Social- und Governance-Kriterien (ESG-Kriterien) im Finanzsystem aufgesetzt. Eine Technical Expert Group ist zurzeit mit der Ausarbeitung beauftragt und hat im Dezember 2018 und Januar 2019 erste Zwischenergebnisse präsentiert.

Die Fragesteller begrüßen Vorschläge für mehr Transparenz bei Anlage- und Investitionsmöglichkeiten. Die Menschen sollen gemäß ihren Wertevorstellungen Investitionen anbieten können. Die Anbieter müssen durch allgemeine Regeln und Standards in der Lage sein, solche Produkte anbieten zu können. Greenwashing muss verhindert werden. Aktuelle Entwicklungen in der Wirtschaft zeigen, dass viele Unternehmen bereits Nachhaltigkeitsberichte veröffentlichen und eigene Nachhaltigkeitskriterien und diesen entsprechende Anlageprodukte anbieten. Diese Kriterien und Standards haben sich über einen Zeitraum entwickelt. Diese Vorarbeiten sollten nach Ansicht der Fragesteller von der EU berücksichtigt werden.

Darüber hinaus werden auf EU-Ebene weitere Maßnahmen diskutiert, die deutlich über das Thema Transparenz hinausgehen und für eine Lenkung des Kapitals in Richtung nachhaltiger Anlagen und Investitionen sorgen sollen. Es werden z. B. Maßnahmen wie die Bevorzugung nachhaltiger Investitionen bei den Eigenkapitalanforderungen vorgeschlagen (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN). Die Fragesteller stehen solchen Maßnahmen kritisch gegenüber (Green Supporting Factor). Risikoparameter dürfen nicht aus ökologischen Gründen gelockert werden. Normative Vorgaben, Quoten und Ober- bzw. Untergrenzen sind nach Ansicht der Fragesteller abzulehnen. Anleger und Investoren müssen eine informierte freiwillige Entscheidung treffen, wie sie ihr Geld investieren. Gesellschaftliche Akzeptanz muss durch Aufklärung und Freiwilligkeit geschaffen werden, wie die zurzeit im Markt deutlich gestiegene Nachfrage nach nachhaltigen Anlagen zeigt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 30. April 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Welche Position und welche Ziele vertritt die Bundesregierung mit Blick auf eine stärkere Nachhaltigkeitsorientierung des Finanzmarktes?

Hierzu verweisen wir auf den publizierten Beschluss des Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung vom 25. Februar 2019:

www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1583990/8570e75a824699e38f55726bc37518c4/2019-02-26-beschluss-sta-nhk-nachhaltige-finanzen-data.pdf?download=1.

a) Welche der im Aktionsplan der EU-Kommission aufgeführten Maßnahmen erachtet die Bundesregierung als sinnvoll?

Die Bundesregierung unterstützt den Aktionsplan „Financing Sustainable Growth“. Bei den Aktionen kommt es auf eine sachgerechte, wirkungsvolle und praktikable Umsetzung an.

Die Bundesregierung hat bereits die konkreten Legislativvorschläge zu Benchmarks und Transparenzpflichten (Aktionen 5 und 7) unterstützt und setzt sich insbesondere für eine angemessene EU Taxonomie (Aktion 1), EU Green Bond Standards und Sustainable Finance Labels ein (Aktion 2). Die Bundesregierung unterstützt auch, dass die Finanzaufsicht das Risikomanagement der Finanzmarktakteure hinsichtlich der Umwelt- und Klimarisiken für Finanzmarktakteure intensiver beaufsichtigt (Aktion 8).

b) Gibt es Maßnahmen in der aktuellen Diskussion auf europäischer Ebene, die die Bundesregierung ablehnt?

Die Bundesregierung lehnt z. B. nicht risikobasierte Eigenkapitalanforderungen (sogenannter Green Supporting Factor) ab (Aktion 8).

c) Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung auf die Wirtschaftsstruktur in Deutschland und in Europa?

In diesem Zusammenhang wird auf das Impact Assessment der EU Kommission verwiesen (jedoch werden die Zahlen nicht von der Bundesregierung bewertet).

Grundsätzlich geht die Bundesregierung davon aus, dass Sustainable Finance die Umsetzung der Finanzmarktstabilitäts-, Energie-, Klima-, Entwicklungs- und weiterer Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung flankierend unterstützen kann (siehe dazu den publizierten Beschluss des Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung vom 25. Februar 2019).

Konkretere Auswirkungen lassen sich erst nach Vorliegen weiterer konkreter Vorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung ihres Aktionsplans abschätzen. Um komplexe Fragen wie diese zu diskutieren, wird die Bundesregierung einen Sustainable Finance Beirat einrichten.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuellen Zwischenergebnisse der Technical Expert Group zum Thema Benchmarking (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-teg-subgroup-benchmarks-progress-report_en.pdf), untermauert durch konkrete Beispiele?

Eine in der Bundesregierung abgestimmte Bewertung des Fortschrittsberichts der Technical Expert Group zum Thema Benchmarks vom Dezember 2018 liegt nicht vor. Der Bericht bezieht sich auf den Vorschlag der Europäischen Kommission.

Zwischenzeitlich haben sich der Rat und das Europäische Parlament auf eine Überarbeitung dieses Vorschlags geeinigt. Diese Überarbeitung betrifft auch die Anforderungen an die neu zu schaffenden „EU Climate Transition Benchmarks" und „EU Paris-aligned Benchmarks". Die vorläufige Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen hinsichtlich des aus diesen Gründen nicht mehr aktuellen Berichtes ist, dass die Vorschläge grundsätzlich in die richtige Richtung gehen, aber an vielen Stellen noch Diskussionsbedarf besteht. So ist bezüglich Low Carbon Benchmarks der Carbon Footprint nur ein erster Ausgangspunkt auf dem Weg zur Definition von vorwärtsgerichteten Selektionskriterien und es besteht zudem bezüglich der vorgeschlagenen Zielszenarien noch Diskussionsbedarf. Bei der Methodologie für Positive Carbon Impact Benchmarks erscheinen Diskussionen über weitergehende Konkretisierungen angezeigt.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuellen Zwischenergebnisse der Technical Expert Group zum Thema Taxonomie (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-teg-subgroup-taxonomy-progress-report_en.pdf)?

   Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung innerhalb der EU einheitliche Definitionen über Nachhaltigkeit – besonders mit dem Blick auf ökologische Nachhaltigkeitskriterien?

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat eine Stellungnahme zu dem Konsultationsdokument vom 7. Dezember 2018, welches in dem verlinkten Zwischenbericht als „full outreach package release" angekündigt wird, abgegeben.

Die Stellungnahme der BaFin wird durch die EU-Kommission veröffentlicht.

Das federführende Bundesministerium der Finanzen hält die Stellungnahme der BaFin für sachgerecht. Insbesondere erscheint dem Bundesministerium der Finanzen die gewählte Ausgestaltung der Taxonomie, nach der die Vorschläge der Technical Expert Group als Grundlage für spätere direkt bindende Delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission und Veröffentlichungspflichten (siehe Artikel 4 Absatz 2 des Legislativ-vorschlages der Europäischen Kommission) dienen sollen, als zu bürokratisch.

So wird zum Beispiel in Bezug auf Wälder ein rein negativer Ansatz verfolgt, also auf zu vermeidende Aspekte eingegangen. Hingegen ist es für die weltweit drängende Aufgabe, bestehende Wälder zu erhalten und neue aufzuforsten, dringend erforderlich, auch positive Aspekte zu benennen und in eine Gesamtabwägung aufzunehmen. Hierzu gehören z. B. Boden- und Erosionsschutz, Schutz landwirtschaftlicher Kulturen, Bekämpfung von Trockenheit und Wüstenbildung, Generierung ländlicher Einkommen. Ebenso fehlt bei der Beschreibung der Mitigationsleistung der Wälder gänzlich der Effekt durch materielle und energetische Substitution, der in Deutschland an der Gesamtleistung gemessen 50 Prozent ausmacht. Dies blendet einen wesentlichen globalen Zusatzeffekt von Waldbewirtschaftung und Aufforstung aus und widerspricht damit nicht zuletzt auch dem Pariser Klimaübereinkommen. Die Kriterien orientieren sich zudem stark an einem spezifischen mitteleuropäischen Konzept der Waldbewirtschaftung und sind damit nur bedingt als globale Referenz geeignet. Nationale Forst-Gesetzgebung und Kompetenz sowie bereits bestehende Nachhaltigkeitsstandards und -definitionen, wie z. B. unter dem Ministerprozess FOREST EUROPE entwickelt, werden bei diesem Ansatz der Taxonomie nicht berücksichtigt.

In der EU Finanzmarktregulierung gibt es derzeit keine einheitliche Definition von Nachhaltigkeit. In der kommenden Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegung im Finanzsektor werden nachhaltige Investitionen definiert.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuellen Zwischenergebnisse der Technical Expert Group zum Thema Green Bond Standard (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-teg-subgroup-gbs-progress-report_en.pdf)?

Die Bundesregierung stimmt derzeit zwischen den Ressorts ihre Stellungnahme zu den konkreten Vorschlägen zu den EU Green Bond Standards vom 6. März 2019 ab, welche in dem in der Frage in Bezug genommenen Zwischenbericht angekündigt werden. Nach vorläufiger Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen sind diese Vorschläge für einen EU Green Bond Standard zu begrüßen, auch wenn es zu Einzelbereichen noch Diskussionsbedarf gibt.

Zu diskutieren ist vor allem, wie das Verhältnis zwischen einem künftigen EU Green Bond Standard und einer künftigen EU Taxonomie auszugestalten ist und ob die vorgeschlagenen Anreize zur Förderung von Green Bonds auch tatsächlich sachgerecht, wirkungsvoll und praktikabel sind.

5. Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse der Technical Expert Group zum Thema Offenlegungsvorschriften (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190110-sustainable-finance-teg-report-climate-related-disclosures_en.pdf)?

Die Empfehlungen der Technical Expert Group sind bereits in einen Vorschlag der EU-Kommission zur Ergänzung der unverbindlichen Leitlinien für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen eingeflossen. Eine Bewertung dieses Vorschlags durch die Bundesregierung liegt derzeit noch nicht vor.

6. Welchen Zeitplan strebt die Bundesregierung bezüglich der Umsetzung der in den Fragen 1 bis 4 genannten Themen an?

Der Zeitplan hängt von den konkreten Vorschlägen der Europäischen Kommission ab und davon, wie viel Diskussionsbedarf sich ergibt. Bei der Taxonomie sehen wir noch grundsätzlichen Diskussionsbedarf.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass derzeit im Rahmen des Aktionsplanes anscheinend nur an der Umsetzung der ökologischen Aspekte der ESG-Kriterien gearbeitet wird (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0097&from=EN)?

   a) Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fragesteller, dass eine einseitige Fokussierung auf die Umweltfragen zu Konflikten mit anderen ESG-Kriterien führen kann?

   b) Wenn ja, welche Zielkonflikte sieht die Bundesregierung, und wie will sie sie beseitigen?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es Zielkonflikte hinsichtlich der Nachhaltigkeitsdimensionen gibt, und setzt sich dafür ein, dass nicht ausschließlich ökologische Aspekte eine Rolle spielen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 verwiesen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Zusammensetzung der Technical Expert Group (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-teg-members_en.pdf)?

   a) Sind nach Auffassung der Bundesregierung in der Technical Expert Group alle relevanten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beteiligten vertreten?

   b) Nach welchen Kriterien wurden die Mitglieder der Technical Expert Group nach Kenntnis der Bundesregierung ausgewählt?

Die Fragen 8 bis 8b werden gemeinsam beantwortet.

Es handelt sich um eine Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission. Die Festlegung der Kriterien und die Auswahl der Mitglieder erfolgte durch die Kommission.

9. Welche am Markt etablierten und freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards sind der Bundesregierung bekannt?

   a) Wie bewertet die Bundesregierung die existierenden, von der Wirtschaft und von Investoren freiwillig vereinbarten Nachhaltigkeitsstandards?

   b) Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die bisherigen marktgetriebenen Nachhaltigkeitsratings Eingang in die Taxonomie finden?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Es gibt eine Reihe von freiwilligen Nachhaltigkeitsstandards im Markt, beispielsweise das Siegel des Forums Nachhaltige Geldanlagen für Investmentfonds oder das Ecoreporter-Siegel für Banken. Aktuelle Übersichten sind unter www.eurosif.org abrufbar. Die Einschätzung darüber, welche davon im Markt etabliert sind, obliegt dem Markt.

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die bisherigen am Markt entwickelten Taxonomien Eingang in die EU Taxonomie finden.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung den Vorschlag (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-353-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF) der EU-Kommission, Details der sechs in dem Aktionsplan definierten Umweltkriterien nachlaufend in Form von delegierten Verordnungen zu regeln?

    Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass politische Entscheidungen von so hoher Bedeutung nicht von Level I auf die technisch orientierte Level-II-Ebene erfolgen sollte?

Auf die Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 wird verwiesen.

11. Wird die Bundesregierung darauf hinwirken, dass es nicht zu einer Ausschlussliste, also einer binären Betrachtung von Nachhaltigkeit kommt?

    Wenn ja, welche alternative Bewertung sieht die Bundesregierung als zielführend an?

Auf die Antwort zu Frage 6b der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 wird verwiesen.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass der Entwurf der Taxonomie erst ab dem Produktionsprozess eines Produktes oder einer Dienstleistung ansetzt (http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-353-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF)?

    a) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Nachhaltigkeit eines Produktes oder einer Dienstleistung nur durch eine ganzheitliche Betrachtung beurteilt werden kann, d. h. auch die Produktion der Vorprodukte und Rohstoffe Eingang finden müssen?

    b) Wie sieht die Bundesregierung sichergestellt, dass die gesamte Wertschöpfungskette (Gesamtökobilanz) berücksichtigt wird?

Die Fragen 12 bis 12b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

Hier ist der Diskussionsprozess noch nicht abgeschlossen. Eine ganzheitliche Betrachtung erscheint sachgerechter, jedoch soll die EU-Taxonomie auch praktikabel sein.

13. Welche Belastungen sieht die Bundesregierung auf den Mittelstand zukommen, über die weniger öffentliche und aufsichtsrechtliche Informationen zur Verfügung stehen?

    a) Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass hier keine zusätzlichen Belastungen auf den Mittelstand zukommen?

    b) Wie wird sichergestellt, dass durch den Gesetzesvorschlag der EU-Kommission keine Nachteile für den Mittelstand bei dem Zugang zu Kapital entstehen?

Die Bundesregierung setzt sich in der Finanzmarktpolitik vor allem dafür ein, dass Finanzmarktakteure ihre Risiken besser managen, aber auch Chancen sehen. Dies kann bei einzelnen Unternehmen zu Vor- und Nachteilen bei der Finanzierung führen.

Kreditfinanzierungen sind für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) von hoher Bedeutung. Kreditinstitute sind in ihrem Kreditgeschäft nicht direkt von der Taxonomie nach dem Vorschlag der EU KOM betroffen. Das erachtet die Bundesregierung als sinnvoll.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 verwiesen.

14. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass das Konzept der Taxonomie nicht nur vergangenheitsorientiert den Status quo fortschreibt, sondern zukunftsorientierte Faktoren, wie das Innovations- und Entwicklungspotenzial, einbezieht?

    Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang Kennzahlen, die Nachhaltigkeit beispielsweise in Relation zu Unternehmensdaten und nicht an konkreten Investitionsprojekten messen?

Die Bundesregierung setzt sich zusammen mit anderen Mitgliedstaaten für zukunftsorientierte Faktoren ein.

Auch hinsichtlich der Kennzahlen sehen wir noch erheblichen Diskussionsbedarf (siehe auch Antwort zu Frage 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411).

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Methode des „Best-in-Class“-Ansatzes?

    a) Welche Unternehmen sollten bei der Anwendung eines Best-in-Class-Ansatzes den relevanten Benchmark bilden?

    b) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass in einem Best-in-Class-Ansatz der Benchmark auch außer-europäische Unternehmen umfassen muss?

Der sogenannte Best-in-Class-Ansatz kann bei Anlageentscheidungen vorteilhaft sein, z. B. gegenüber Ausschlusskriterien von ganzen Branchen, da durch diese Anlagestrategie eine Transformation in einer Branche begleitet werden kann. Welche Unternehmen am besten verglichen werden, ist im Einzelfall zu prüfen und eine Entscheidung der Finanzmarktakteure.

16. Wie bewertet die Bundesregierung den Wirkungsgrad von Maßnahmen, die an der Fremdfinanzierung von Unternehmen ansetzen?

    Wie bewertet die Bundesregierung das Verhältnis von (Bürokratie-)Kosten zu Nutzen mit Blick auf den Wirkungsgrad von Maßnahmen, die an der Fremdfinanzierung von Unternehmen ansetzen?

Die Frage nach dem Wirkungsgrad lässt sich nicht pauschal beantworten. Da Verbote nicht diskutiert werden, hängt die Wirkung von Maßnahmen beim Thema Sustainable Finance hinsichtlich der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele aber auch der Finanzmarkstabilität von dem Verhalten der Finanzmarktakteure ab.

Unangemessene Bürokratiekosten sind aus Sicht der Bundesregierung zu vermeiden. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 6 und 13 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 verwiesen.

17. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass Maßnahmen wie beispielsweise eine geringere Eigenkapitalunterlegung von „Grünen Investitionen“ im Sinne der Finanzstabilität abzulehnen sind?

18. Wie bewertet die Bundesregierung vor diesem Hintergrund das Ziel der EU-Kommission zur Einführung eines „Green Supporting Factors“?

Die Fragen 17 und 18 werden zusammen beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1b dieser Kleinen Anfrage sowie Frage 9 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/9411 verwiesen.

19. Wie bewertet die Bundesregierung die Analyse der High Level Expert Group, dass fehlende Proportionalität dafür sorge, dass mittelständische Institute und Nachhaltigkeitsbanken übermäßig durch Regulierung belastet würden, wodurch dem Ziel, nachhaltige Geschäftsmodelle zu fördern, entgegengewirkt wird (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf)?

Für die Bundesregierung sind proportionale Anforderungen wichtig. Zum Beispiel haben wir uns bei der Verhandlung des Legislativvorschlages zur Transparenzverordnung für proportionale Regelungen eingesetzt. So gelten z. B. einzelne Anforderungen nur für große Finanzmarktakteure.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333